



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS-UNAM



Boletín mensual

# Momento Económico

(nueva época)

## Contenido:

|  |    |
|--|----|
| Presentación   | 1  |
| Sumario del documento  | 3  |
| “Lineamientos de política para un crecimiento sustentable y la protección social universal”        |    |
| Petróleo y energía en el desarrollo y la soberanía económica y política de América Latina y México | 12 |
| Alcances y limitaciones de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia                      | 18 |

Números 21-22

México, D.F., Mayo-Junio 2012

## PRESENTACIÓN

El proyecto académico del *Boletín Momento Económico (nueva época)* ha mantenido una especial atención a las condiciones en las que se desenvuelve el modelo económico que desde hace más de tres décadas se ha impulsado en México, en escala macro, sectorial y de política económica. En artículos elaborados por miembros del GACEM y por diversos académicos invitados, se ha abierto la controversia sobre la urgente necesidad de un nuevo rumbo en el desarrollo económico y social de México. Las actuales condiciones del país han puesto de relieve que la polémica no está agotada y que, por el contrario, es indispensable profundizar en ella. En virtud de lo anterior, en este número presentamos el artículo sumario del documento **“Lineamientos de política para un crecimiento sustentable y la protección social universal”** (versión resumida), elaborado por Rolando Cordera Campos, Profesor Emérito de la UNAM, en el que se parte de la consideración de que México requiere construir un rumbo de desarrollo diferente. En esta nota, además de señalar las profundas dificultades del entorno global, se procede a presentar las pautas a seguir sobre el empleo y crecimiento, se propone un régimen de protección social universal; se aborda la educación, ciencia y tecnología, así como lo referente a la reforma hacendaria y financiera, el desarrollo productivo, la infraestructura y dimensión regional y la seguridad energética y protección ambiental. Lineamientos que deben configurar un nuevo curso para el desarrollo del país.

Boletín MOMENTO ECONÓMICO (nueva época), año 2, núms. 21-22, Mayo-Junio 2012, es una publicación mensual de distribución gratuita editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, por medio del Grupo de Análisis de la Coyuntura de Economía Mexicana (GACEM) del Instituto de Investigaciones Económicas, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, México, D. F., [www.iiec.unam.mx](http://www.iiec.unam.mx), tel. (55)56230115. Editor responsable: Dra. Genoveva Roldán Dávila, Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del título 04-2011-030212053900-203, ISSN en trámite, Licitud de Título y Contenido. Impresa por el Instituto de Investigaciones Económicas, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, México, D. F., [www.iiec.unam.mx](http://www.iiec.unam.mx), tel. (55) 56230115. Este número se terminó de imprimir el 28 de junio de 2012 con un tiraje de 200 ejemplares. Distribuido por el Instituto de Investigaciones Económicas, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, México, D. F., [www.iiec.unam.mx](http://www.iiec.unam.mx), tel. (55)56230115.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa.

Juan Arancibia y Alejandro López (GACEM), plantean en **"Petróleo y energía en el desarrollo y la soberanía económica y política de América Latina y México"**, que diversos países latinoamericanos, en el pasado reciente, han avanzado en una dirección que se propone echar atrás las privatizaciones impulsadas por los gobiernos neoliberales y que, por el contrario, México ha dado pasos hacia una privatización encubierta y silenciosa de su sector energético. Específicamente pasan a reflexionar sobre cómo se ha dado este proceso en Pemex.

Este número, también incluye una colaboración de la doctora María José Paz Antolín y del doctor Ricardo Molero, ambos de la Universidad Complutense de Madrid, España sobre los **"Alcances y limitaciones de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia."** En el artículo se reflexiona sobre la gran importancia que ha tenido su nacionalización para mejorar la distribución del ingreso en ese país, sobre todo teniendo en cuenta el sistemático saqueo que el capital trasnacional ha realizado. Sin embargo, también revisan las debilidades de este proceso, particularmente la posibilidad de que se agudice el carácter rentista del Estado.

**LA COORDINADORA**

A continuación, presento una versión resumida del **Sumario del documento “Lineamientos de política para un crecimiento sustentable y la protección social universal”**, presentado hace unas semanas por el grupo Nuevo Curso de Desarrollo ante los medios de información. Se trata de un resumen del resumen del cual soy único responsable. Para quienes deseen leer el documento en su conjunto, les recomiendo entrar a: [www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx)

Agradezco la generosidad del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, de su directora Verónica Villarespe y de la maestra Genoveva Roldán, coordinadora de este Boletín, por su interés para dar noticia de nuestro trabajo. *Rolando Cordera Campos.*

México necesita construir un curso de desarrollo diferente, que se caracterice por su capacidad para generar excedentes que sustenten una redistribución sostenida del ingreso y las oportunidades, para dar lugar a un régimen de protección social universal. Por eso, es urgente asumir objetivos colectivos, o nacionales, que comprometan a todos a sumar esfuerzos para responder a circunstancias nuevas y adversas, así como generar capacidades productivas y sociales que den solidez al crecimiento, generen formas de existencia social equitativas y solidarias, y clausuren la reproducción de la violencia.

### ***El contexto: un entorno global difícil***

Tras una recuperación débil y titubeante, incapaz de abatir los niveles de desempleo producidos por la crisis global, 2011 terminó mal para el mundo. La marcada desaceleración registrada en su último trimestre dio lugar a situaciones recesivas en Japón y algunos países de la zona del euro. También afectó la perspectiva de crecimiento del mundo en desarrollo. Las previsiones divulgadas a principios de este año, apuntan a otro bienio de estancamiento o de crecimiento muy modesto, sobre todo en los países avanzados en los que persistirán altas tasas de desempleo. La OIT estima en 200 millones el número actual de desocupados en el mundo, más de un tercio de ellos jóvenes. Ésta es la coyuntura en la que se inscribe necesariamente nuestro país.

**México necesita  
construir un curso  
de desarrollo  
diferente, debe  
fortalecer la  
formación de  
capital y crecer a  
una tasa superior  
al 6% anual para  
crear un millón de  
empleos formales  
al año**

## Puntos de la agenda

### *Empleo y crecimiento*

Tres décadas de magro crecimiento se han traducido en una débil creación de empleo formal frente a un desbordamiento de la ocupación informal—a la que se acoge más de la mitad de la fuerza de trabajo—y la emigración laboral. Frente a ello, México debe fortalecer la formación de capital y crecer a tasas significativamente mayores, para asegurar un ritmo suficiente de creación de puestos de trabajo: añadir un millón de empleos formales al año, para absorber a la nueva fuerza de trabajo, demandaría crecer a una tasa real superior al 6% anual.

Se requiere de **estrategias que combinen un crecimiento sostenido del salario real con aumentos mayores de la productividad total de los factores**, para abrir espacios efectivos a una creciente formación de capital. El componente necesario de esta ecuación tendrá que ser una política de expansión de un nuevo **salario social** que sienta las bases de una **redistribución** consistente por la **vía fiscal**, de creación de **bienes públicos**—en especial salud y educación—y de **protección social generalizada**.

### *Régimen de protección social universal*

La noción de **protección social universal** que se propone supone adecuar a nuestro tiempo —a los riesgos y necesidades de hoy— el esquema limitado de seguro social que México adoptó en los años cuarenta del siglo pasado. Representa un **cambio de fondo en la orientación focalizada** de los múltiples programas de atención a la pobreza.

Este régimen de **protección social universal** descansa en **dos pilares**: un sistema de **salud pública** que, sin excluir los servicios provistos por el sector privado, se finque en un sistema público de cobertura universal y financiado a través de impuestos generales; y, un **sistema de protección al ingreso** de los individuos y las familias, bajo un esquema de prestaciones no vinculadas al trabajo formal y sustentadas en impuestos generales.

El **servicio nacional de salud** que se propone tendría las siguientes características: **único, público, de cobertura universal, descentralizado, que privilegie lo preventivo, la atención primaria y la hospitalización**.

Dado que su edificación requiere mayores recursos, deberá establecerse el compromiso del Estado de incrementar en términos reales la inversión pública en salud a lo largo de esta década; se tendría que **uplicar el gasto público en salud como porcentaje del PIB.**

El sistema de protección al ingreso supondría, entre otros aspectos: a) avanzar hacia un **sistema de protección universal** no restringido al empleo formal; b) avanzar hacia la creación de **pensiones universales no contributivas** y el restablecimiento de sistemas de reparto reformados; c) financiar gradualmente los **sistemas de protección al ingreso con impuestos generales**, complementados con esquemas mixtos de planes ocupacionales y programas de ahorro para el retiro para trabajadores de ingresos medios y altos; y, d) un esquema nacional y sustentable de **seguro de desempleo.**

Dado el enorme esfuerzo fiscal que implicarán estas reformas, deben emprenderse como parte de una **estrategia para universalizar las prestaciones, articuladas a la reforma hacendaria** que se plantea y **vinculadas a la transformación de fondo de la legislación laboral y de seguridad social.** Asimismo, **estudiar la pertinencia de un esquema de ingreso básico universal, puesto en práctica de manera gradual.**

### ***Educación, ciencia y tecnología***

Un primer acercamiento objetivo al panorama de la educación en México pasa por reconocer sus **insuficiencias financieras.** **El gasto federal en educación es de 3.8% del PIB, monto similar a la que se destinaba en 1980 (3.7%) y muy por debajo del 8% que debería canalizarse por el Estado.** A pesar de los altos niveles promedio de cobertura en los primeros niveles educativos, quedan muchos pendientes. Sobre todo desde una perspectiva regional, se mantiene una aguda desigualdad. En 2011 la **escolaridad promedio** de los mexicanos fue de **8.5 años.** Al tema de la cobertura, hay que agregar el de la calidad. México necesita **replantear la educación como derecho básico**

**La inversión  
pública requiere  
duplicarse de sus  
niveles actuales de  
4 o 5% hasta 10%  
del PIB**

**efectivamente ejercido.** La reforma educativa que México necesita debe ser integral; abarcar desde la primaria hasta los estudios universitarios. En la educación se necesita una auténtica política de Estado.

Igual necesidad se advierte respecto de la ciencia y la tecnología para asegurar que éstas se vinculen con áreas clave para el desarrollo del país. Estas áreas, que deberían concentrar la elaboración de proyectos y la canalización de recursos, deben incluir por lo menos cuatro temas: 1) seguridad alimentaria, 2) seguridad energética y cambio climático, 3) salud pública y transición epidemiológica, e 4) infraestructura.

Urge promover una política de creación y ampliación de centros de investigación a nivel nacional, que respondan a las necesidades regionales. Descentralizar las actividades de investigación, científicas y tecnológicas. Condición necesaria de un proyecto nacional es contar con una política de ciencia y tecnología.

### ***Reforma hacendaria y financiera***

La reforma que se propone debe ser integral, incluir cambios en materia de gasto, ingreso y crédito y promoverse de manera coordinada en los tres niveles de gobierno. Requerirá de un proceso de cambio institucional que abarque, entre otros, la revisión del actual federalismo fiscal y la transformación del sistema de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en un mecanismo de amplia coordinación hacendaria.

En México las tasas de inversión y gasto públicos respecto al PIB son inferiores a las que alcanzan los países industrializados e incluso las naciones emergentes con mejor desempeño económico. **A la insuficiencia en el volumen hay que añadir las deficiencias** en la ejecución. Además, debe **racionalizarse la ejecución del gasto público y hacerse más transparente**, al tiempo que se fortalecen la auditoría y la rendición de cuentas. Debe aspirarse a que el volumen de gasto del Estado mexicano alcance hacia 2018 el 35% del PIB. Dentro de esto, **la inversión pública requiere duplicarse de sus niveles actuales de 4 o 5% hasta 10% del PIB.** Esta necesidad es más imperiosa si se considera que, excluyendo la actividad petrolera, la actual formación pública de capital es del orden de 2% del PIB.

- *Reforma tributaria.* Entre las reformas centrales que se proponen están: a) Impuesto sobre la renta de las personas físicas: elevar la progresividad, llevando la tasa marginal máxima a niveles no inferiores a la media actual de los países de la OCDE y aumentar el número de tramos de la tarifa. Establecer una sobretasa extraordinaria aplicable al 1% de los perceptores de más alto ingreso gravable.
- b) Impuesto sobre la renta de las empresas: tasa única sobre las utilidades, comparable al promedio de los países de la OCDE, con tratamiento especial para las PYMES.
- c) Impuesto al valor agregado: elevación gradual de la tasa, en seis años, hasta niveles comparables a otros países, de 17 a 20%; mantener la actual exención a alimentos y bebidas durante los primeros tres años y aplicarlo a partir del cuarto año de manera generalizada (excepto a una canasta básica de alimentos y una lista acotada de medicinas), eliminando la tasa cero; eliminar el tratamiento especial para la zona fronteriza, y establecer mecanismos explícitos de compensación a las personas de menores ingresos. Con acciones como estas podría financiarse el nivel necesario de gasto e inversión pública, cuantificado en 35% del PIB hacia 2018.
- *Reforma de las instituciones financieras.* Reformar la Ley Orgánica del Banco de México, recuperando los objetivos de mantener la estabilidad de precios y promover el crecimiento y el empleo, adicionando el de vigilar la estabilidad del conjunto del sistema financiero nacional; fortalecer la banca de desarrollo; definir el modelo deseable para los intermediarios financieros no bancarios, unificar y simplificar su marco normativo; orientar los recursos del sistema de ahorro para el retiro a proyectos rentables de largo plazo en infraestructura, energía y vivienda, entre otros, y promover la mexicanización gradual del sistema bancario, a través de mecanismos de mercado, prever que los bancos extranjeros coticen en la Bolsa mexicana y regular las operaciones entre subsidiarias en México y matrices en el exterior.

**Reformar la Ley Orgánica del Banco de México, recuperando los objetivos de mantener la estabilidad de precios y promover el crecimiento y el empleo, adicionando el de vigilar la estabilidad del conjunto del sistema financiero nacional**



***Desarrollo productivo***

- *Industrialización y desarrollo tecnológico.* Elaboración de un plan de desarrollo industrial—que incorpore las dimensiones sub sectorial y regional, entre otros lineamientos con los siguientes: hacer de la expansión del mercado interno el instrumento central de la industrialización, incluyendo una amplia participación de la inversión pública y privada; buscar oportunidades de inserción dinámica de las manufacturas mexicanas en los mercados externos, renovando las políticas de comercio exterior; modernizar y fortalecer las pequeñas y medianas empresas; asegurar una regulación efectiva de oligopolios y monopolios; determinar criterios de desempeño de la IED; utilizar el poder de compra de los distintos niveles de gobierno y de las entidades del sector público en favor de la industria nacional, e impulsar el desarrollo tecnológico y la innovación.

Otorgar prioridad al desarrollo de ramas de tecnología avanzada y amplio horizonte de crecimiento, en función de las nuevas cadenas productivas, entre otras: biotecnología, nanotecnologías, bienes para la salud, equipo ferroviario moderno, aeronáutica, tecnologías de la información, fuentes de energía de bajo impacto ambiental y desarrollo de nuevos materiales. Por otra parte, otorgar mayores apoyos a la industria manufacturera nacional para asegurar la modernización y consolidación en el nuevo marco global de sectores y ramas maduras y en reconversión. En el sector de las telecomunicaciones se propone una política de Estado incluyente, transversal y suficientemente debatida entre todos los actores de la comunicación.

- *Desarrollo rural y desafío alimentario.* Debe partirse de la familia rural como unidad de análisis y punto de convergencia de las políticas públicas. Avanzar hacia una política de ingresos rurales, revisable periódicamente, cuya continuidad esté garantizada por ley y se integre a los derechos sociales exigibles. Esa política de ingresos le daría al productor la libertad de elegir su propia mezcla de cultivos y actividades productivas, fortalecería los ingresos rurales y fomentaría un desarrollo sustentable. También favorecería la pluriactividad rural, las reconversiones a nivel de parcela y de comunidad, sobre todo si están fuertemente vinculadas a generar valor vía servicios ambientales, y los encadenamientos productivos.



Para una modernización justa e incluyente se requiere una transformación a fondo del gasto público destinado al campo, que hoy privilegia el impulso a bienes privados y que concentra más de 70% de los subsidios en los estratos de más alto ingreso. Se requieren presupuestos multi-anales, que den certidumbre en especial a los pequeños productores, y se necesita corregir el sesgo que discrimina en favor de los grandes productores; apuntar hacia un desarrollo regional que estimule una modernización incluyente. Dicho de otra manera, se articularía el derecho a la alimentación con la soberanía alimentaria.

Canalizar mayores volúmenes de crédito y capital de riesgo, en particular a los productores pequeños y marginales, así como restablecer un seguro agropecuario de amplio alcance. Fortalecer y racionalizar el sistema institucional de apoyo y las políticas correspondientes. Al mismo tiempo, se requiere una política comercial pragmática, orientada a reforzar la capacidad nacional de almacenamiento de alimentos, proteger a los productores mexicanos de la competencia desleal y promover su mayor productividad y competitividad por la vía de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

### ***Infraestructura y dimensión regional***

En el Informe Anual de Competitividad Global presentado en septiembre de 2011 por el Foro Económico Mundial, México ocupó el lugar 73 de 142 países en el rubro de infraestructura total. El rezago es demasiado alto para ser revertido en el corto plazo con niveles de inversión similares a los actuales; así, la inversión pública debe tener por lo menos niveles comparables a los que alcanzó durante el desarrollo estabilizador, cuando se situó entre 6 y 7% del PIB.

- *Dimensión regional.* México es un país que crece lenta y desigualmente, con enormes contrastes y un gran rezago entre y dentro las entidades federativas. Además, se desaprovecha el

**La inversión pública debe tener por lo menos niveles comparables a los que alcanzó durante el desarrollo estabilizador, cuando se situó entre 6 y 7% del PIB**

vasto potencial de su extenso litoral. En formación de capital, PIB y productividad, indicadores básicos del crecimiento económico, se encuentran las mayores diferencias entre las regiones avanzadas y rezagadas.

La dinámica migratoria interna de los últimos años ha exacerbado dos fenómenos demográficos que explican, en parte, las manifiestas desigualdades que hay en la distribución del bienestar entre los mexicanos: una elevada concentración de la población en un número reducido de zonas urbanas, y la fragmentación de una parte importante de población en gran cantidad de pequeñas localidades. Los planes oficiales de desarrollo deberían tomar en cuenta estas diferencias, integrando una visión regional que coordine a los tres niveles de gobierno y que incluya programas específicos de mediano y largo plazo. El sur debe ocupar un lugar prioritario en este ejercicio porque es ahí donde el contraste es mayor entre sus potencialidades y los niveles de pobreza y marginación que se registran.

A escala nacional, la obra pública debe programarse en función de su impacto en el desarrollo de las regiones, entidades federativas y municipios, considerando los efectos multiplicadores de esta inversión en una perspectiva de mediano y largo plazos. La planeación regional del desarrollo exige incluir una política de reordenamiento territorial de la población.

En suma, debe recuperarse la dimensión territorial de la planeación, la asignación de recursos públicos y la promoción de la inversión privada, así como la participación organizada de la sociedad civil. Ello exigirá un rediseño institucional en los tres ámbitos de gobierno y el rescate del concepto de cuencas hidrológicas como unidades de planeación, con el fin de lograr un desarrollo regional más eficaz, equitativo e incluyente en el nuevo entorno nacional y global.

### **Seguridad energética y protección del medio ambiente**

Se requiere de una política energética nacional que asegure el abasto competitivo y preserve los recursos para atender las necesidades futuras del desarrollo nacional; debe otorgarse alta prioridad al objetivo de abatir los costos ambientales asociados al uso de

la energía. Debe también propiciar un renovado proceso de transición energética; así como corregirse el **excesivo sesgo exportador** que la ha caracterizado.

Para asegurar el abasto en el largo plazo, reducir progresivamente hasta no más de 25% en 2020-25 la parte de la producción de crudo que se exporta. Un segundo imperativo es **procurar la expansión de las reservas probadas**, para contar con un índice de cobertura de por lo menos 25 años. Es también esencial **restituir la capacidad técnica y de diseño y ejecución de proyectos de Pemex**. Es en la capacidad adicional de generación eléctrica donde debe abrirse espacio a las tecnologías de generación no contaminantes: la solar, la geotérmica y la eólica.

Implementar un conjunto de políticas que aceleren el tránsito hacia el desarrollo sustentable. Para ello: concretar la integración, coordinación y transversalidad de las políticas sobre conservación y uso de la biodiversidad, producción de alimentos, uso de energía y agua, y ocupación del territorio; lograr un consenso social sobre las superficies del territorio que deben ser conservadas mediante instrumentos públicos, sociales y privados disponibles, y alcanzar, en un proceso paulatino pero acelerado, la tasa de deforestación cero; concretar las vías institucionales que permitan valorar la biodiversidad y el campo mexicanos, así como aprovechar las ventajas competitivas derivadas de la diversidad de especies del territorio nacional y las tradiciones de uso de recursos naturales.

Son **indispensables cambios de política económica que desacoplen el crecimiento económico del incremento del consumo de energía y recursos naturales**. El crecimiento económico y el empleo deben lograrse con inversiones públicas y privadas que reduzcan las emisiones de carbón y la contaminación, promuevan la eficiencia en el consumo de energía y de recursos, y prevengan la pérdida de la biodiversidad y de los servicios ambientales. Los subsidios

**Es también  
esencial restituir la  
capacidad  
técnica y de diseño  
y ejecución de  
proyectos de  
Pemex**

deberían aplicarse a las actividades productivas sustentables, intensivas de mano de obra, en regiones prioritarias de alto interés por su riqueza natural y por sus condiciones de marginación.

## **PETRÓLEO Y ENERGÍA EN EL DESARROLLO Y LA SOBERANÍA ECONÓMICA Y POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA Y MÉXICO**

***Juan Arancibia y Alejandro López***  
**Integrantes del GACEM**

En la primera quincena de abril de este año, la presidenta de Argentina Cristina Fernández, envió al Congreso de su país un decreto para la intervención transitoria de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y posteriormente éste aprobó la expropiación de 51% del patrimonio de YPF Sociedad Anónima, empresa perteneciente a Repsol YPF, S.A.

Los motivos aducidos para la expropiación tienen que ver con el incumplimiento por parte de Repsol en torno al autoabastecimiento de petróleo y gas para las necesidades del país. El gobierno señaló en los considerandos del decreto expropiatorio, que el concesionario había disminuido las inversiones y con ello provocado la caída de la producción y las reservas, lo cual generó el vaciamiento de la empresa. También había generado tres programas importantes de incentivos, pero a pesar de ello la empresa no respondió como se esperaba, ni en lo comprometido; el mencionado vaciamiento ocurrió mediante el sensible aumento de la remisión de utilidades e intereses hacia el exterior.

Entre 2004 y 2011 la producción de gas de Repsol se redujo 38%, mientras que la participación en la producción total del país pasó de 42% en 1997 a 34 en 2011. Según lo señalado Repsol fue responsable de 54% en la caída de la producción de petróleo y de 97% en gas. Éstas estaban erosionando la soberanía energética y las arcas del país por las crecientes importaciones de combustibles.

La expropiación argentina desató una oleada de críticas en el ámbito internacional. En lo que a México respecta, el presidente Calderón actuó como una voz crítica, fuerte y veloz. El propio mandatario, en la clausura de la Cumbre de Jóvenes Líderes Globales, realizada el 16 de abril de este año, explicó su posición señalando que México era dueño de 10% de las acciones de Repsol y que la medida afectaba a los inversionistas, además no le haría bien a los argentinos, pues todos los países necesitan inversión extranjera para sus economías y nadie querría invertir en un país que expropia inversiones. Adicionalmente planteó que esperaba que Argentina pudiera rectificar en la medida tomada, pues afirmó que esta acción, “no llevaba a nada, era muy poco responsable y muy poco racional y definitivamente le parecía muy lamentable”.

No estaría de más recordar que varios países de América Latina tienen algún tipo de recurso natural importante y la propiedad estatal sobre ellos actúa como soporte de sus economías y especialmente de las finanzas públicas; México financia un tercio de su presupuesto con excedentes extraídos a Pemex; Chile tiene propiedad sobre una parte importante de la minería del cobre y es tan relevante para la economía que ni Pinochet y sus *Chicago boys* se atrevieron a privatizarla. Venezuela financia alrededor de 70% de su presupuesto con ingresos petroleros. Bolivia recuperó soberanía sobre el gas y eso ha sido vital en años recientes para mantener su economía en crecimiento y atender necesidades diversas de la población. Algo parecido ocurre con Ecuador y su petróleo. La realidad latinoamericana muestra que las riquezas básicas en manos de la nación por medio del Estado no son una excepción, ni representan un daño para las economías, por el contrario son un soporte económico indispensable y un rasgo crucial de soberanía.

El 1º de mayo de este año Bolivia nacionalizó el paquete accionario de Transportadora de Electricidad, S.A. (TDE), filial de Red Eléctrica de España. El presidente Evo Morales justificó la medida señalando que dicha empresa sólo invirtió 81 millones de dólares en 16 años de operación (desde 1996). El objetivo final de Morales es recuperar 100% de la generación y transporte de energía eléctrica del país.

**Varios países de América Latina tienen algún tipo de recurso natural importante y la propiedad estatal sobre ellos actúa como soporte de sus economías y especialmente de las finanzas públicas**

Lo hecho por diversos gobiernos latinoamericanos en el pasado reciente, tiene como objetivo revertir las medidas privatizadoras tomadas por los gobiernos neoliberales en los años ochenta y noventa del siglo pasado, y así devolver el control y usufructo de esas riquezas a los pueblos. En este proceso, *México camina en la dirección inversa*, avanzando en una privatización encubierta y silenciosa de su sector energético, tanto en petróleo y gas, como en electricidad; en esa misma dirección debe entenderse la desaparición por decreto de la empresa Luz y Fuerza del Centro, que mandó al desempleo a más de 42 000 trabajadores.

Hay que recordar que hoy más de 50% de la energía eléctrica que se genera en el país proviene de empresas privadas. También opera en esa dirección la descapitalización y endeudamiento de Pemex, el abandono en el mantenimiento y la no plena operación de las refinerías, además de la negativa a la construcción de la nueva en Tula Hidalgo. Hay que agregar a lo anterior, la inacción y la permisividad frente a y la alianza **con** el sindicalismo corporativo (reiteradamente acusado de corrupto) que hay en la empresa.

Abundando en el tema y en relación a Pemex, tres de los cuatro candidatos presidenciales (menos López Obrador) proponen dismantelar el monopolio estatal y abrir mayores espacios a la participación del capital privado, inclusive en áreas que durante décadas permanecieron restringidas, tal como la extracción de petróleo crudo. En agosto de 2011, Pemex adjudicó los tres primeros Contratos Integrales de Exploración y Producción (CIEP) para que firmas petroleras privadas le ayuden a extraer petróleo del subsuelo mexicano, un hecho inédito que no sucedía en poco más de 73 años, pero que previamente se había legalizado con la reforma energética de 2008.

La justificación de los candidatos partidarios de la intervención de la iniciativa privada en Pemex, es el supuesto manejo poco transparente de los recursos, la falta de inversión, el atraso tecnológico y la situación de quiebra técnica en la cual se encuentra la empresa, describiendo a la paraestatal como “un monopolio caro, ineficiente y que afecta a la competencia y, por ende, al consumidor final de energéticos derivados del petróleo”.

La situación de Pemex es resultado de una política premeditada que inició en el sexenio de Carlos Salinas, y la división de la empresa en cuatro entidades subsidiarias se agudizó con la posterior modalidad contractual denominada Contratos de Servicios Múltiples (CSM), misma que permitió a las empresas privadas extranjeras elaborar petroquímicos básicos, contratos que fueron reemplazados por los ya mencionados CIEP, los cuales, a la par de sustituir las actividades de la empresa, representan un aliciente a la corrupción dado que un alto porcentaje de estos convenios es solventado por Pemex con la contratación de deuda, llegando a tal punto, que en el periodo 2007-2011, la deuda total de Pemex creció 56%. Pemex reporta que al cierre de 2011, ésta se ubica en 782 800 millones de pesos (mdp).

Durante 2011, Pemex registró ventas por 1 574 439 mdp, equivalentes a 89% de los ingresos totales de la empresa, los cuales ascendieron a 1 759 472 mdp. Los gastos de operación representaron 8% de los ingresos totales, obteniendo un balance operativo de 1 237 346 mdp. Si se descuentan 267 204 mdp por concepto de gasto de inversión presupuestal, Pemex mantiene un balance primario antes de impuestos, derechos y aprovechamientos por 970 143 mdp. Pero la Secretaría de Hacienda cobró por impuestos 984 413 mdp, es decir, más de 100% del balance primario de la paraestatal, dejando a la empresa con un déficit de 14 271 mdp a los cuales debe sumarse el pago de 25 248 mdp por intereses, dando como resultado un balance financiero negativo por 39 518 mdp. Pero esta cifra, omite el efecto de la inversión en Pidiregas, en los cuales hay poca transparencia y la información disponible abarca hasta el año 2009. Si se reconoce el efecto de los Pidiregas en Pemex, el balance financiero negativo llega a 979 052 mdp en el año 2009, sin ningún motivo que haga pensar que esta situación se revirtió en los últimos dos años. La contratación de los esquemas Pidiregas representa una doble obligación financiera, pues se debe amortizar la inversión financiada, además de pagar los intereses que se generan por la contratación de esta inversión.

**México camina en la dirección inversa, avanzando en una privatización encubierta y silenciosa de su sector energético, tanto en petróleo y gas, como en electricidad**



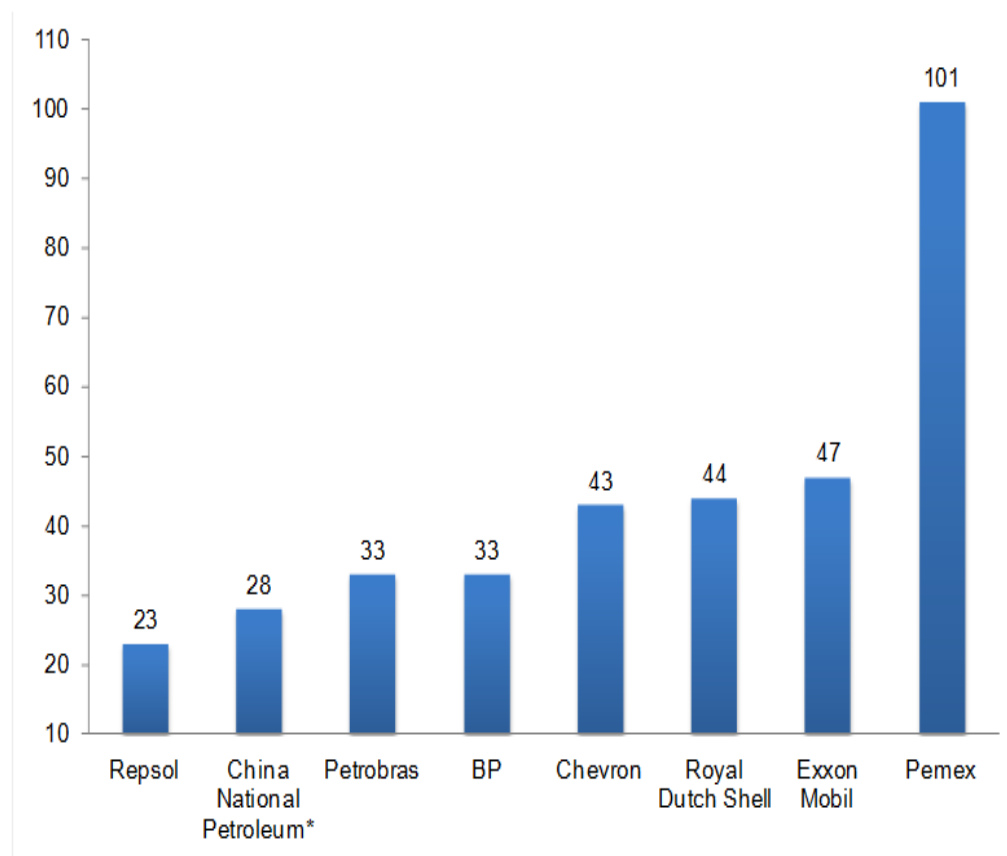
La apropiación por el Estado de los excedentes de la empresa, representa 38% de los ingresos públicos, equivalentes a 62.5% de las ventas totales de Pemex. Si se aplicara un régimen fiscal como el que se utiliza para gravar a cualquier empresa privada (con una tasa de impuesto sobre la renta de 29%), los números operativos de Pemex en 2011 registrarían un balance financiero superavitario por 688 801 mdp. Si se analiza el costo estimado de la nueva refinería aún sin construir (10 000 millones de dólares), con ese superávit equivalente a 49 200 millones de dólares (tipo de cambio de 14 pesos por dólar), se podrían construir casi cinco nuevas refinerías.

Pero este ejercicio de diagnóstico omite los fraudes, la onerosa vida de los familiares directos del líder del sindicato petrolero, los recurrentes escándalos de corrupción tales como el denominado *Pemexgate*, que debe recordarse, habría implicado el desvío de 1 500 mdp provenientes de Pemex para la campaña presidencial del abanderado del PRI, Francisco Labastida, durante la contienda electoral del año 2000, aparentemente orquestado por Carlos Romero Deschamps, líder del sindicato de Pemex, y que para agosto de 2011 un juez determinó que el delito prescribió quedando en la impunidad y sin ningún funcionario o miembro del sindicato en prisión. El caso *Pemexgate* no es el único documentado, pero sí uno de los ilustrativos de la corrupción imperante en la empresa.

En la siguiente gráfica se observa que Pemex es la empresa petrolera que más impuestos sobre utilidades paga. Cualquier empresa sujeta a esta carga impositiva enfrentaría inevitablemente la quiebra. Pese a esta situación, Pemex es considerada la empresa número 49 del mundo gracias a su alto volumen de ventas.

# Empresas petroleras internacionales. Impuestos sobre utilidades brutas, 2011.

(Porcentaje)



\*Datos al año 2010.

Fuente: Estado de resultados de cada empresa y Global 500, 2011. Lista anual de las 500 empresas más grandes del mundo, revista *Fortune*.

La descapitalización de Pemex opera en una doble dirección, por un lado, permite financiar más de un tercio del presupuesto del Estado y evita la necesidad de realizar una reforma tributaria que elimine privilegios y exenciones y obligue a pagar más impuestos a los que más tienen y, por otro, sustenta una campaña de desprestigio sobre supuestas ineficiencias de una empresa estatal que es sangrada por el Estado, por la burocracia empresarial y sindical y ahora por el crimen organizado que, mediante el robo, incluso se da el lujo de exportar petróleo a Estados Unidos.

La apropiación por el Estado de los excedentes de la empresa, representa 38% de los ingresos públicos, equivalentes a 62.5% de las ventas totales de Pemex

## **ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA NACIONALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS EN BOLIVIA**

***Ma. José Paz y Ricardo Molero***  
**Universidad Complutense de Madrid**

Desde los primeros años del siglo XXI varios gobiernos de América Latina han tratado de impulsar nuevas estrategias económicas. A ello han contribuido tanto las dificultades para imitar el modelo de industrialización asiático como el fuerte cuestionamiento de las políticas neoliberales y, en particular, de la “retirada” del Estado como actor clave de la economía. Además, desde 2003 se añade el crecimiento de la demanda y de los precios internacionales de la mayoría de las materias primas que se producen en la región lo que ha contribuido al renovado protagonismo de los recursos naturales en el diseño de las estrategias económicas.

Es en este contexto en el que se enmarca el proceso de nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia iniciado en 2006 con la aprobación del Decreto Supremo denominado “Héroes del Chaco”. Tal proceso plantea como objetivos fundamentales recuperar la soberanía en la explotación de los hidrocarburos, aumentar la participación del Estado boliviano en la renta petrolera, que deberá ser canalizada hacia fines productivos y distributivos, e impulsar la industrialización de los hidrocarburos así como la diversificación productiva y comercial. El logro de estos ambiciosos objetivos se fundamenta en una explotación intensiva del gas y el petróleo bolivianos siendo así, el crecimiento de la producción de estas materias primas, la base material de toda la estrategia.

Tomando como referente estos objetivos, el Decreto de Nacionalización de 2006 pretende revertir una tendencia privatizadora que había, incluso, superado los límites constitucionales al cederse también la propiedad de los hidrocarburos “en boca de pozo”. El alcance de esta nacionalización queda claramente expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), propuesta económica formulada por el Movimiento al Socialismo (MAS) tras su llegada al gobierno del país. En él se establece que “Los hidrocarburos, en especial el gas natural, se destacan por ser un recurso estratégico no sólo en la región latinoamericana sino a nivel mundial, de ahí la necesidad de una mayor presencia del Estado en la cadena

productiva” pero también admite que: “[...] sin embargo, tanto los hidrocarburos como la minería son intensivos en capital, requieren grandes inversiones a largo plazo, tecnología y mano de obra especializada y tienen pocos encadenamientos con el resto del aparato productivo nacional. Por estas razones, el país requiere, por un lado, de alianzas estratégicas con el sector privado nacional e internacional, como con otros países, y por otro lado, criterios de desempeño para generar circuitos virtuosos entre el Estado y las empresas transnacionales.”

Es con base en estos criterios que no ha habido una expropiación total de los recursos por parte del Estado. Por el contrario, muchas empresas trasnacionales han mantenido participaciones similares a las que habían ido adquiriendo a lo largo del proceso previo de capitalización, particularmente en el área de explotación. Este es el caso de Petrobras que en 2011 ha sido responsable de 63% de la producción de gas y petróleo frente a 20% de participación que suman las dos empresas nacionalizadas, Chaco y Andina. En las actividades de refinación, transporte y almacenamiento la participación de Yacimiento Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) sí ha pasado a ser mayor pues las empresas extranjeras que operaban en estas actividades se han negado a compartir o a ceder el control. Por ello, mediante negociaciones o aprobación de Decretos Supremos, YPFB se ha hecho con la totalidad de los distintos paquetes accionariales a cambio de los pagos correspondientes.

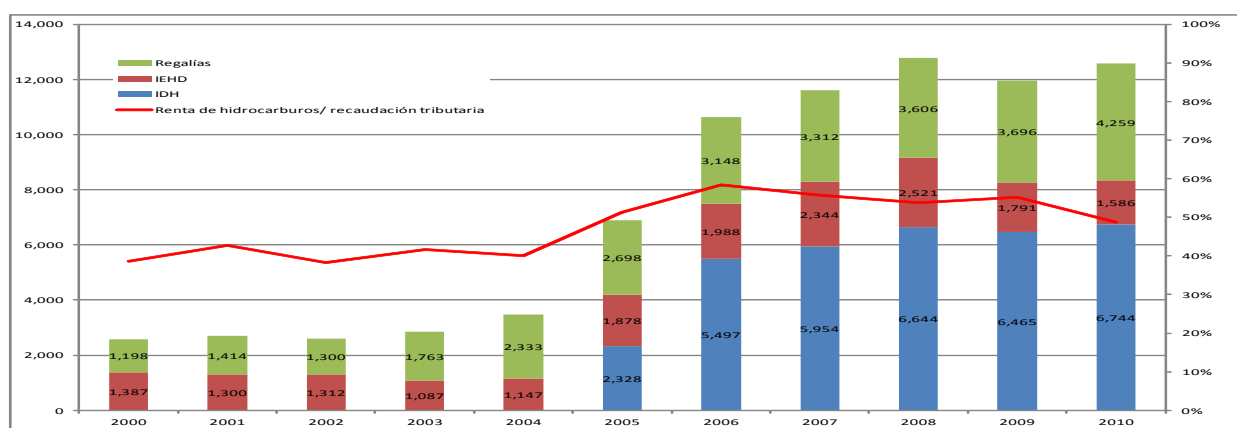
Ante esta situación cabe preguntarse si son necesarias mayores restricciones a la participación de capital privado para garantizar que el Estado recupere la soberanía en la explotación de los hidrocarburos y pueda garantizar el logro de los objetivos planteados. Dos elementos influirán significativamente en la respuesta que se dé a esta cuestión: 1) los recursos y la capacidad operativa de YPFB; 2) las condiciones concretas (económicas, políticas e institucionales) en las que tengan que operar las empresas trasnacionales (ET). Con respecto a lo primero, las dificultades durante los primeros años han sido manifiestas. La empresa necesitó más de tres años para diseñar una “Estrategia Boliviana de Hidrocarburos” que, un año más tarde, apenas se había comenzado a ejecutar.

**Con el decreto de 2006 en Bolivia no hay una expropiación total de los hidrocarburos. Muchas empresas trasnacionales mantienen su participación**

El préstamo otorgado a la compañía por el Banco Central de Bolivia para poner en marcha proyectos de recuperación de pozos así como la industrialización y el refino de los hidrocarburos, estuvo durante más de un año inutilizado. Desde 2010 y, sobre todo en 2011, la empresa pública ha realizado un notable esfuerzo por aumentar las inversiones, mismo que será necesario mantener en el futuro si se quiere garantizar un crecimiento sostenido de la producción y la reposición de las reservas al ritmo que se van agotando.

Por otra parte, el cambio más significativo en las condiciones en las que están operando las ET se ha dado en el reparto de la renta petrolera (cambio ya iniciado con la Ley 3.058 anterior a la llegada de Evo Morales) donde se ha producido un aumento de la participación del gobierno. Mismo que, unido al de los precios internacionales del petróleo, permitió entre 2005 y 2008 un notable incremento de la recaudación tributaria en el sector de hidrocarburos (véase la gráfica 1).

Gráfica 1. Bolivia: evolución de la renta petrolera 2000-2010



Fuente: Ministerio de Finanzas y Políticas Públicas y UDAPE.

Sin embargo, los nuevos contratos firmados entre YPFB y las ET han incorporado escasos incentivos para que éstas aumenten sus inversiones las que deberían complementar, según la propuesta del PND, el esfuerzo realizado por YPFB. Más bien al contrario, las inversiones de estas compañías que ya habían empezado a caer años antes de la nacionalización, prácticamente quedan paralizadas entre 2006 y 2010. Sólo en 2011 se aprecia una tímida pero insuficiente recuperación.

La evolución de las inversiones es crucial para lograr el crecimiento de la producción así como la industrialización de los hidrocarburos. Entre 2005 y 2010 se han invertido 1 243 034 millones de dólares (mdd) en actividades de explotación para obtener como re-

sultado un incremento promedio de apenas 1% en la producción de gas natural y una caída de 3% en la de petróleo. La situación es más preocupante si hablamos de las actividades de exploración donde el monto acumulado entre 2005 y 2010 es de tan solo 267 mdd lo que permite entender que las reservas probadas en 2010 no lleguen a una tercera parte de las registradas en 2005. En términos de industrialización, las inversiones han estado totalmente ausentes hasta 2010 y 2011, años en que se han invertido 206 y 421 mdd, respectivamente. Estas cantidades no han permitido sin embargo revertir la tendencia ascendente en las importaciones de productos refinados.

En la medida en la que el esfuerzo realizado a partir de 2010 no se mantenga en el tiempo los volúmenes de producción se mantendrán estancados y con ello los ingresos fiscales que, según el PND, deben ser el soporte tanto de las inversiones productivas como de las políticas sociales. Efectivamente, desde 2008 se constata un estancamiento en la recaudación tributaria procedente del sector de hidrocarburos (véase gráfica 1). Tal estancamiento pone de manifiesto las limitaciones del proceso de nacionalización, tal y como se ha ido materializando hasta ahora, para garantizar el ciclo inversión-producción-renta petrolera. En un primer momento el crecimiento de la renta fue posible por los cambios que dieron mayor participación al Estado frente a las ET, sin embargo, dado que el gobierno no considera nuevos cambios en este sentido resulta imprescindible aumentar la producción si se quieren lograr los objetivos propuestos. Precisamente las dificultades para garantizar el crecimiento de la renta petrolera fueron la razón fundamental por la que el gobierno boliviano aprobó en diciembre de 2011 el Decreto Supremo 0748 que pretendía eliminar los subsidios a los combustibles y “nivelar” sus precios con los estándares internacionales. Tal Decreto fue finalmente revocado pocas semanas después por la presión popular.

A modo de conclusión podemos señalar que, el ya tantas veces citado proceso de nacionalización, supone una cierta recuperación de la soberanía económica nacional por la recuperación legal de la propiedad de los recursos y del control de las empresas privatizadas en la etapa neoliberal. A

**La evolución de las inversiones (pública y privada) es crucial para lograr el crecimiento de la producción, así como la industrialización de los hidrocarburos**

**Directorio**

**Dra. Verónica Villarespe Reyes**  
*Directora*

**Mtro. Gustavo López Pardo**  
*Secretario Académico*

**Aristeo Tovías García**  
*Secretario Técnico*

**Dra. Genoveva Roldán Dávila**  
*Coordinadora GACEM*

**Dra. Josefina Morales Ramírez**  
**Mtro. Juan A. Arancibia Córdova**  
**Dr. Alejandro López Bolaños**  
**Dra. Genoveva Roldán Dávila**  
*Grupo de Análisis de la Coyuntura de Economía Mexicana (GACEM)*

**María de Jesús Cervantes Hernández**  
*Asistente*

**Marisol Simón Pinero**  
*Corrección de estilo*

pesar de ello la forma en que se está materializando el proceso genera serias dudas sobre los resultados a mediano y largo plazos. Ello se debe, en primer lugar, a las dificultades que ha manifestado YPF B para garantizar un crecimiento sostenido de la actividad hidrocarburífera (incluido el objetivo central de industrialización de los hidrocarburos). En segundo lugar, está motivado también por las crecientes restricciones para aumentar o mantener el crecimiento de la renta procedente de la explotación de los recursos naturales captada por el Estado. Además, ésta apenas se está canalizando hacia la inversión productiva para avanzar en el objetivo de diversificación y poder superar el patrón primario-exportador. Por el contrario, se está destinando en gran medida a la financiación de la política social. Sin duda, esta es una medida importante para mejorar la distribución de la renta, más aún si se tiene en cuenta el saqueo que de ella ha hecho históricamente el capital trasnacional y las condiciones de vida de la mayoría de los bolivianos. Sin embargo, puede convertirse en una trampa que hipoteque el proceso de transformación económica, política y social que se ha iniciado en Bolivia, al agudizar el carácter rentista del Estado mientras ni siquiera se asegura la capacidad para regenerar las rentas que lo sostienen.

En todo caso, junto a estas consideraciones, es imposible dejar de lado el contexto político, tanto interno como externo, en el que la labor del MAS se ha desarrollado hasta el momento. Los intensos conflictos con la oposición y las diferentes medidas de presión internacional contra esa recuperación de la soberanía económica han dejado huella en el proceso. Han venido a poner de manifiesto, una vez más, el vínculo tradicional entre las élites locales y los intereses trasnacionales en la defensa de sus privilegios. Estos elementos sitúan en una encrucijada histórica al gobierno del MAS y su proyecto de “refundación” de Bolivia que sólo se podrá afrontar manteniéndose leal a todos los movimientos sociales y políticos que, a pesar de las contradicciones entre ellos, mantuvieron su apoyo al proceso de transformación en las elecciones de 2009.

